

Usnesení
Rady vlády pro lidská práva
ze dne 26. května 2008

k vydání obecně závazného předpisu k zajištění zveřejňování některých vnitřních předpisů
správních úřadů

Rada vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“)

I. s c h v a l u j e podnět Výboru pro občanská a politická práva,

II. d o p o r u č u j e vládě, aby přijala usnesení ukládající ministru vnitra začlenit do novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, připravované na základě usnesení vlády č. 4 ze dne 9.1.2008 změnu, která by zavedla povinnost povinných subjektů zveřejňovat znění jejich vnitřních předpisů podle zásad uvedených v příloze č. 1 tohoto usnesení

III. žádá předsedu Rady, aby v souladu s článkem 2 odstavcem 4 statutu Rady podnět prostřednictvím ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny předložil vládě České republiky.

Návrh
usnesení vlády České republiky

ze dne.....č.....

o začlenění povinnosti zveřejňování některých vnitřních předpisů povinných subjektů do novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

V l á d a

u k l á d á

ministru vnitra, aby v rámci novelizace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů připravované na základě usnesení vlády č. 4 ze dne 9.1.2008 začlenil do tohoto zákona povinnost povinných subjektů zveřejňovat znění jejich vnitřních předpisů podle zásad uvedených v příloze č. 1 tohoto usnesení

Provedou:

ministr vnitra

Příloha č. 1

Zásady pro tvorbu věcného obsahu zákonného zmocnění a navazující vyhlášky

1. Právní úprava se bude týkat vnitřních předpisů, které působí navenek správního orgánu (nikoli právní závazností, ale svým dopadem na jednáním správního orgánu), zejména
 - organizační řád a organizační struktura,
 - spisový, skartační a archivní řád,
 - pracovní řád,
 - kontrolní řád a pravidla vnitřního auditu,
 - kodex etiky,
 - předpisy upravující styk s veřejností,
 - předpisy upravující ochranu majetku,
 - předpisy upravující protikorupční postupy,
 - předpisy upravující postup pracovníků, který má dopady na osoby vně správního orgánu.
2. Právní úprava bude ukládat povinné zveřejňování plných znění vnitřních předpisů dle bodu 1. zásad a u všech ostatních předpisů nespádajících do vymezení dle bodu 1. zásad bude ukládat zveřejnit jejich seznam;
3. Vnitřní předpisy podle bodu 1. zásad a názvy vnitřních předpisů ostatních budou povinně zveřejněny nejdéle do 30 dnů od jejich přijetí na webových stránkách daného správního orgánu a/nebo na portálu veřejné správy.
4. Pokud je část obsahu či celý obsah vnitřního předpisu utajovanou informací podle zvláštního zákona, část, která má tento status se nezveřejňuje, zveřejní se pouze název daného vnitřního předpisu a případně část, která utajovanou informací není; zdůvodnění vypuštění obsahu se uveden odkazem na zákonnou úpravu (tj. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti).
5. Právní úpravou nebudou nijak dotčeny povinnosti povinných subjektů dle zákona č. 106/1999 Sb.

Odůvodnění k podnětu Rady vlády ČR pro lidská práva k vydání právní úpravy zajišťující zveřejňování některých vnitřních předpisů správních úřadů

Vnitřní předpisy (jinak též interní předpisy, interní normativní instrukce či interní akty) správních orgánů mají navzdory právní teorii, která na ně pohlíží jako na vnitřní normotvorbu, která má dopady čistě ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti uvnitř správních orgánů a mají se jimi jen konkretizovat úkoly pracovníků správních orgánů založené již zákonem či jiným právním předpisem, mají často dopad i na osoby mimo správní orgány a jejich práva.

V praxi tyto **vnitřní předpisy tedy zhusta mají hmatatelné dopady na osoby vně správních orgánů, tj. občany, třetí osoby.** Typické je to u zvláštního druhu vnitřních předpisů, **provozních řádů, ale stejně tak mají dopady pro třetí osoby např. i pracovní postupy či konkretizace úkolů** u správních úřadů, jejichž úkolem je mj. **jednat jakýmkoli způsobem s veřejností.**

Aktuální je tato otázka u správních úřadů, které jsou nadány výraznými oprávněními k intenzivním, byť zákonným zásahům do práv osob, tedy zejména policie či vězeňské služby, správy zařízení pro zajištění cizinců apod. Návrh na zveřejňování vnitřních předpisů těchto zařízení tedy původně vznikl na půdě Výboru pro zabránění mučení, krutého a jiného nelidského zacházení, který se z povahy věci soustřeďuje na veřejnou správu na úseku pořádku a vnitřních věcí.

V průběhu projednávání věci na Výboru pro občanská a politická práva za účasti experta na oblast přístupu k informacím ve veřejné správě se však ukázalo jako legitimní, efektivní a praktické zahrnout do podnětu vládě všechny správní orgány. Důvodem je zejména část 6. odst. 1 **Programového prohlášení vlády, které stejný postup předvídá** („*Vláda připraví novelu právních předpisů tak, aby veškeré údaje a informace o rozhodování a činnosti orgánů veřejné správy a subjektů, které jsou zřizovány nebo ovládány státem nebo územně samosprávným celkem (včetně dceřiných společností), byly veřejnosti přístupné s výjimkou státního tajemství. Vláda prosadí integraci všech zveřejňovaných a veřejně přístupných informací ve veřejné správě na jedno centrální místo, např. portál veřejné správy.*“).

Pro občany a další osoby má v reálném životě znalost vnitřních předpisů i na jiných úsecích státní správy nepochybný význam. Příkladem je spisový a skartační řád, který je jediným předpisem, podle kterého se řídí doba uchovávání záznamů o přestupcích u obecních úřadů. Poskytování údajů o přestupcích z této evidence však je upravena řadou zákonů a má rozsáhlé dopady nejen např. v trestním řízení.

Je zřejmé, že vnitřních předpisů je v rámci každého správního úřadu velké množství, jsou velmi různorodé a velká část z nich má čistě technickou povahu anebo jde o individuální vnitřní akty obsahující i osobní údaje (akty jmenování).

Navrhovatel podnětu souhlasí s tím, že by bylo **nevhodné stanovit paušální povinnost zveřejnění všech** těchto aktů a prostřednictvím zásad pro tvorbu vyhlášky se pokusil jejich **okruh vymezit a to pomocí vymezení jejich povahy (mají dopady navenek) a demonstrativního výčtu nejdůležitějších z nich**. Je však zřejmé, že nastavení vymezení vnitřních předpisů, které budou zveřejňovány, je věc vzhledem k rozličnosti praxe složitá a dojde změn jak v připomínkovém řízení, tak při tvorbě vyhlášky samotné. Navrhovatel tento stav respektuje a prostřednictvím podnětu se snaží pouze o základní nastavení systému – je zřejmé, že vycizelování okruhu vnitřních předpisů je nutné za účasti všech dotčených orgánů se zapojením zkušeností s jejich konkrétním systémem vnitřních předpisů.

Pokud dojde k **žádosti o poskytnutí plněného znění některého z předpisů v seznamu podle zákona č. 106/1999 Sb., nebrání vyhláška postupu podle tohoto zákona**, tj. poskytnutí informace anebo neposkytnutí z některého ze zákonem předvídaných důvodů (především ochrana utajovaných informací). Nutno se zdůraznit, že pokud půjde o vnitřní předpis splňující vymezení dle bodu 1. zásad, nebude moci být považován tento vnitřní předpis za „vnitřní pokyn a personální předpis“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), jejichž poskytnutí může být odepřeno (viz též stanovisko MMR k prvnímu podnětu ze dne 27.9.2007, č.j. 34 186/2007-31, zpracované náměstkem ministra ing. M. Kalousem).

Správní úřady tyto své vnitřní předpisy v naprosté většině případů již evidují v elektronické podobě v utříděných databázích způsobem, umožňujícím dálkový přístup prostřednictvím intranetu apod.

Zkopírování části této databáze na server, jehož obsah je zobrazován prostřednictvím sítě internet (včetně nezbytného doplnění odkazového aparátu pro orientaci návštěvníků stránek) a případné odstranění částí, které požívají statusu utajované informace, nepředstavuje nadměrnou zátěž kapacit správních úřadů. Náročnější bude výběr těchto předpisů z celého korpusu, jednorázovému přetížení kapacit tímto úkolem však lze zabránit dostatečnou legisvakací.

V případě přijímání nových interních předpisů či jejich změn lze zavedený rutinní postup jejich sdělování adresátům v rámci správních orgánů pouze doplnit o posouzení, zda jde o vnitřní předpis dle čl. 1 zásad a jejich publikaci na webovém serveru, což by mělo jen nepatrně zvýšit nároky na proces jejich tvorby (v poměru k cíli zvýšení transparentnosti veřejné správy jde jistě o přijatelnou „daň“).

Návrh nepočítá s povinností zveřejňovat tzv. „úplná znění“ v případě změn vnitřních předpisů.

Podnět výslovně naplňuje záměr vyjádření v Plánu legislativních prací vlády zadaný jako úkol pro ministerstvo informatiky (nyní působnost ministerstva vnitra): „veškeré údaje a informace o rozhodování a činnosti orgánů veřejné správy a subjektů, které jsou zřizovány nebo ovládány státem nebo územně samosprávným celkem (včetně dceřiných společností) zpřístupnit veřejnosti (s výjimkou utajovaných informací); integrace všech zveřejňovaných a veřejně přístupných informací ve veřejné správě na jedno centrální místo, např. portál veřejné správy“.

Na jednání Rady vlády pro lidská práva dne 26.5.2008 bylo se zástupci Ministerstva vnitra ČR sjednáno, že ačkoliv podnět rady vlády pro lidská práva obsahuje návrh na vtělení zásad povinnosti zveřejňování některých interních aktů do zákona, bude prakticky provedeno tak, že

do zákona bude vtělena pouze povinnost obecná a detaily podle zásad uvedených v příloze usnesení vlády budou specifikovány v předvídaném podzákonném předpisu, tedy vyhlášce č. 442/2006 Sb.

Podnět počítá ovšem se zveřejňováním na webových stránkách daných správních úřadů a to z důvodu dosažitelnosti a uživatelského komfortu pro zájemce o tyto informace. Nevylučuje integraci těchto informací na portálu veřejné správy; resp. předkladatel podnětu nechává na úvaze dotčených subjektů zvolit v připomínkovém řízení pro ně vhodnější režim či oba.

Podnět používá pojem „správní úřad“ a to podle dikce Ústavy České republiky (čl. 79), nicméně pokud bude při přípravě textu vyhlášky ministerstvem vnitra vyhodnoceno, že je vhodné používat pojem zavedený novým správním řádem, tj. „správní orgán“, lze název a příslušná označená v textu v tomto smyslu změnit.

Podnět počítá s tím, že právní úprava stanoví i další pravidla předvídaná § 21 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. – osnovu popisu postupů při poskytování či odmítání poskytnutí informací a formu a datový formát údajů pro zpřístupnění nebo předání informací – konkrétní doporučení však zde nevznáší.

Právní úprava může správním úřadům poskytnout přiměřenou legisvakaci pro technickou přípravu její aplikace, podnět nestanoví její délku.

Návrh v případě schválení nemá žádné rozpočtové nároky, ani negativní dopady na životní prostředí, genderovou rovnost ani žádné sociální dopady.

Návrh nezaloží žádným rozpor se zákony, ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, ani neslučitelnost s akty práva Evropské unie.

Přijatý a realizovaný návrh bude mít naopak pozitivní vliv na právní vědomí a právní jistotu adresátů povinností od veřejné správy a bude tak podporovat naplňování role veřejné správy jako poskytovatele služeb občanům, část veřejnosti na rozhodování a zvýší demokratickou legitimitu veřejné správy.